

El Fondo Monetario Internacional y América Latina: las relaciones tras la pandemia de COVID-19

The International Monetary Fund and Latin America: Relations after the COVID-19 Pandemic

Agata Breczko

Agata Breczko es doctora en Economía, investigadora posdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

E-mail: agata.breczko@comunidad.unam.mx

resumen

La crisis provocada por la pandemia de COVID-19, las crecientes necesidades de financiamiento y el consiguiente deterioro de las finanzas públicas de muchos países han creado un escenario propicio para el regreso del Fondo Monetario Internacional (FMI) a América Latina después de casi una década y media de distanciamiento. El artículo tiene como objetivo analizar las relaciones entre la organización y la región en el contexto del coronavirus. Buscamos comprender hasta qué punto las renovadas relaciones serán el espejo de las “viejas” preferencias del FMI que han caracterizado sus intervenciones en las últimas dos décadas del siglo XX y principios del siglo XXI. Primero, examinamos la postura oficial del Fondo reflejada en sus publicaciones emblemáticas. Afirmamos que la institución, en su discurso, es cada vez más permisiva con el uso del estímulo fiscal y frente al protagonismo del Estado en la resolución de crisis. Posteriormente, confrontamos la retórica del FMI con sus acciones concretas, reflejadas en la condicionalidad y las recomendaciones de política contenidas en los acuerdos firmados con los países latinoamericanos en el contexto de la crisis sanitaria. Concluimos que el enfoque ortodoxo persiste en las prácticas del FMI, pero está acompañado por crecientes cambios adaptativos.

palabras clave

FMI / América Latina / COVID-19 / condicionalidad / recomendaciones de política

summary

The crisis caused by the COVID-19 pandemic, the growing financing needs, and the consequent deterioration of public finances in many countries have created a propitious scenario for the return of the International Monetary Fund (IMF) to Latin America after almost a decade and a half of their estrangement. This paper aims at analyzing the relationship between the organization and the region in the context of the coronavirus. We seek to understand to what extent their renewed relations will mirror the IMF’s “old-fashioned” preferences that have characterized its interventions during the last two decades of the 20th century and the beginning of the 21st century. For this purpose, we first examine the Fund’s official position, reflected in its flagship publications. We affirm that the institution, in its discourse, is increasingly permissive with the use of fiscal stimulus and the State’s leading role in crisis resolution. Second, we confront the IMF’s rhetoric with its practices, reflected in conditionality and policy recommendations contained in specific agreements signed with Latin American countries in the context of the current crisis. We conclude that the orthodox approach persists in the IMF’s practices, but is accompanied by growing adaptive changes.

keywords

IMF / Latin America / COVID-19 / conditionality / policy recommendations

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha puesto en duda la manera en la que operan las sociedades actuales. El Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) –que por décadas ha permeado en los sistemas de salud y protección social de sus deudores (Stuckler y Basu, 2009; Stubbs & Kentikelenis, 2018)– no ha escapado a los cuestionamientos derivados de la crisis sanitaria y, actualmente, se encuentra bajo escrutinio. A su vez, la rápida propagación del virus al plano macroeconómico y las crecientes necesidades de financiamiento de los países de ingresos medios y bajos han reforzado el organismo, y lo han ubicado en un lugar central para hacerle frente a la pandemia desde el nivel internacional. El Fondo ha ampliado las cuotas de sus préstamos y ha ofrecido financiamiento de emergencia de desembolso inmediato y sin condiciones. América Latina¹ ha sido un receptor importante de su asistencia financiera, al recibir el 24% de los desembolsos totales en el primer año de la pandemia.²

Si bien el regreso del FMI a algunos países de América Latina después de casi una década y media de alejamiento es inminente, queda en duda la forma en la que se implementarán sus programas y el tinte que adquirirán las futuras reformas y recomendaciones. ¿Serán el espejo de los acuerdos a la vieja usanza, como aquellos de las últimas dos décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI? En el contexto de la pandemia, la actitud del Fondo, a primera vista, parece estar cambiando. Su retórica se aleja de los preceptos ortodoxos, en cuanto ubica al Estado como un agente central en la gestión y resolución de crisis. Es particularmente permisivo con el uso de los estímulos fiscales, promueve la inversión pública y se muestra sensible ante la necesidad de proteger a los sectores y a los países vulnerables. Igualmente, centra su discurso en la transparencia ampliamente concebida (que trasciende los marcos meramente fiscales) y reconoce la exigencia de reconstruir un futuro mejor, entendido como más “verde”, más equitativo e inclusivo. Si bien el cambio de postura de la institución sugiere que la renovada relación entre el Fondo y la región esta vez podría ser diferente, en la práctica, el comportamiento y las acciones de los organismos internacionales suelen divergir de su retórica (Weaver, 2008).

A continuación, con el objetivo de ahondar en las perspectivas de esta futura relación a la luz de la pandemia actual, hacemos un análisis exhaustivo de los documentos oficiales del Fondo. Confrontamos la evolución de su discurso cristalizado en publicaciones emblemáticas como el *Monitor Fiscal* y las *Perspectivas de la Economía Mundial* con sus prácticas plasmadas en los acuerdos individuales suscritos con los países latinoamericanos.

A pesar de que el FMI no ha renunciado a varias de las recetas convencionales de carácter ortodoxo, detectamos diversos ajustes adaptativos y cambios no solo en su discurso, sino también en sus condiciones y recomendaciones. Concluimos que esta adaptación ecléctica del FMI se debe, en parte, a que opera en un mundo cada vez más complejo y multipolar, donde debe competir con instituciones alternativas más horizontales, y rendir cuentas ante las crecientes demandas de transparencia propias de la sociedad de la información en la era digital. Con este

trabajo, aportamos a las conclusiones en la literatura general sobre los cambios y continuidades en el FMI a partir de la crisis de 2008 y, más recientemente, en función de la pandemia de coronavirus, pero desde la perspectiva latinoamericana.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte, presentamos la metodología y nuestra base de datos. En la segunda, con el objetivo de contextualizar el problema estudiado, esbozamos el panorama histórico de la relación entre el FMI y América Latina. Más adelante, se analiza el regreso del Fondo a la región, a raíz de la pandemia y a la luz del aparente cambio de paradigma en el seno de la institución. Seguido a ello, ponemos sobre la mesa del debate el grado de transformación o de continuidad en cuanto a la ortodoxia de las reformas propuestas para el escenario de la postpandemia, al examinar las condiciones cuantitativas y estructurales, y las recomendaciones de política contenidas en los documentos oficiales generados en el contexto de la crisis sanitaria. En la parte final, presentamos nuestras conclusiones.

I. Métodos y datos

En este artículo, exploramos las prácticas y recomendaciones del Fondo confrontadas con su discurso. Consideramos como “discurso” lo establecido en las publicaciones departamentales periódicas de alcance global, las cuales no se centran en un país o región específica y “reflejan las opiniones oficiales del FMI” (Ban, 2015: 168) sobre una variedad de temas. En particular, las *Perspectivas de la Economía Mundial* son una fuente importante de información y datos, muy influyentes tanto en el ámbito político como académico. Por otro lado, el *Monitor Fiscal* y el *Informe de la Estabilidad Financiera Mundial* son reportes especializados que presentan las visiones generales del Fondo sobre aspectos fiscales y financieros que constituyen dos ejes centrales tanto de sus recomendaciones como de su condicionalidad.

Entendemos por “prácticas” del FMI las prescripciones de política presentes en los programas condicionales, las cuales se encuentran detalladas en los memorandos de entendimiento³ firmados por las autoridades y anexados a los acuerdos y sus subsiguientes revisiones. El incumplimiento de estas condiciones, especialmente aquellas que son vinculantes, puede dar lugar a la interrupción temporal o incluso a la suspensión permanente del programa, de modo tal que se convierten en el mecanismo de intrusión más duro con el que cuenta el FMI. Analizamos un total de 5.342 condiciones cuantitativas (que comprenden criterios de ejecución cuantitativos vinculantes y metas indicativas), así como las 1.683 condiciones estructurales (acciones previas y, hasta 2009, criterios de desempeño estructural vinculantes y criterios de referencia estructurales) en los programas suscritos con diecisiete países latinoamericanos⁴ desde 1985. Partimos de la base de datos más reciente de Kentikelenis y Stubbs (2023) y extendemos el análisis hasta 2023, utilizando información disponible en los documentos oficiales del Fondo.

Para estudiar las condiciones, nos enfocamos en dos medidas analíticas principales, que son ampliamente utilizadas en la literatura: la cantidad (o peso) y el alcance. La primera se refiere al número de condiciones aplicadas en un determi-

nado período, ya sea en total, en promedio o dentro de un área política específica, o según el nivel de rigurosidad (condiciones obligatorias versus no vinculantes). Varios trabajos utilizan la cantidad de condiciones como un indicador del peso general de la condicionalidad, lo que proporciona cierta idea del grado de exigencia del FMI (Kentikelenis y Stubbs, 2023: 43). El alcance, a su vez, se refiere al número total de temas cubiertos por la condicionalidad. Esto permite medir la evolución de las prioridades del FMI y, en el caso de su aplicación a modelos econométricos, ayuda a determinar el impacto de diferentes tipos de condiciones en distintas variables económicas, políticas y sociales.

Cabe mencionar que existen también otras metodologías complementarias, como el grado de cumplimiento y la profundidad estructural. Esta última, propuesta por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI (2007), hace referencia a la intrusividad que una condición tendría en las estructuras e instituciones de un país dado en caso de aplicarse. Por ejemplo, una condición sería considerada de alta profundidad si requiere de la aprobación legislativa o involucra una reforma sistémica (como la reforma del sistema laboral, pensiones, u otros); de media profundidad, si implica cambios administrativos, procedimentales u operativos; y de baja profundidad, si son solo pasos iniciales para futuras reformas o rendición de cuentas, como estudios, consultas o publicación de informes. Sin embargo, estos métodos, aunque muy indicativos, son complejos de implementar debido a la diversidad de sistemas políticos (Kentikelenis y Stubbs, 2023: 43), los frecuentes retrocesos y el hecho de que una condición puede tener efectos incluso si no se implementa, como en el caso de protestas sociales o expectativas del mercado.

Finalmente, las “recomendaciones” se encuentran en los acuerdos del FMI, sus revisiones y en las Consultas del Artículo IV, en una sección dedicada. En este caso, a diferencia de las condiciones, las recomendaciones no necesariamente estarán enumeradas en el memorando de entendimiento y no están sujetas a revisión. Aunque las recomendaciones y condiciones pueden coincidir, este no siempre es el caso. Por ejemplo, en el programa del FMI en Argentina en 2018, se incluyeron diversas directrices sobre la equidad de género, pero, *de facto*, el programa no contenía ninguna condición relacionada.

Asimismo, centrarnos exclusivamente en el estudio de las condiciones limitaría nuestra investigación al análisis de programas condicionales solamente, y nos privaría de una comprensión más amplia del enfoque práctico del Fondo. Eso es particularmente relevante ahora: mientras que en el pasado casi todos los países latinoamericanos estaban involucrados en programas tradicionales, actualmente este porcentaje es mucho más bajo, y existen otros instrumentos, como las líneas precautorias y el financiamiento de emergencia, que no contienen condicionalidad *ex post*.⁵

Clasificamos las condiciones y las recomendaciones en aquellas áreas que se apegan a la ortodoxia del FMI y, por tanto, que pertenecen al Consenso de Washington (CW). En el caso de las condiciones, especificamos las áreas del CW que según el mismo Fondo son de su incumbencia directa (primarias) y aquellas que le son secundarias (FMI, 2000). Por otro lado, también clasificamos las recomen-

daciones y condiciones en aquellas que se alejan de la doctrina convencional y se apegan al Post-Consenso de Washington (PCW).

Cuadro 1. Categorías en las condiciones y recomendaciones

	CW		PCW
	Áreas primarias	Áreas secundarias	
Condiciones	Deuda pública	Reforma o privatización de empresas paraestatales, racionalización de subsidios	Gasto social (expansión)
	Política fiscal (ingresos, gastos, presupuesto)	Mercado laboral, pensiones, seguridad y asistencia social (racionalización o focalización)	Medioambiente
	Sector financiero, política monetaria y banca central	Otras reformas estructurales (sectoriales, judicial, concursal)	Transparencia
	Sector externo (régimen cambiario, controles de capital, comercio, excluyendo aduanas)		
		Racionalización del empleo público	Medioambiente y género
		Focalización de asistencia social	Transparencia
Recomendaciones		Racionalización de subsidios	
		Aumento del IVA	
		Racionalización de empresas públicas	
		Sostenibilidad de pensiones	
		Flexibilización del mercado laboral	

Fuente: Elaboración propia.

Mientras las condiciones, dada su especificidad, son relativamente fáciles de clasificar, codificar las recomendaciones amplias que se encuentran dispersas en los documentos del FMI y adaptadas a las realidades específicas de cada país resulta más desafiante. Por ello, según la metodología similar que propone Tamale (2021), simplificamos su contenido. Se codifica manualmente si las recomendaciones aparecen (“sí” en caso de que se mencionen); no aparecen (espacio en blanco si no se mencionan en absoluto); o si hay una contraindicación (“no”).

La confrontación del discurso con las condiciones y recomendaciones nos permite ver la imagen más completa y extraer una serie de conclusiones sobre posibles cambios y continuidades en las políticas promovidas por el Fondo en la región, ya sea mediante instrumentos de poder duro o blando, tanto en la historia como en el contexto inmediato de la postpandemia.

II. El Fondo Monetario Internacional y América Latina

El FMI es considerado como uno de los organismos multilaterales más poderosos, dada su capacidad de incidir activa y pasivamente en las políticas internas de los países (Halliday y Carruthers, 2007). A lo largo de su historia, a pesar de preservar cierta dosis de ortodoxia (Stiglitz, 2004), la institución se ha transformado y ha reinventado sus prácticas. Los procesos de redefinición, en general, han coincidido con grandes crisis mundiales (Pop-Eleches, 2009; Ugarteche, 2020).

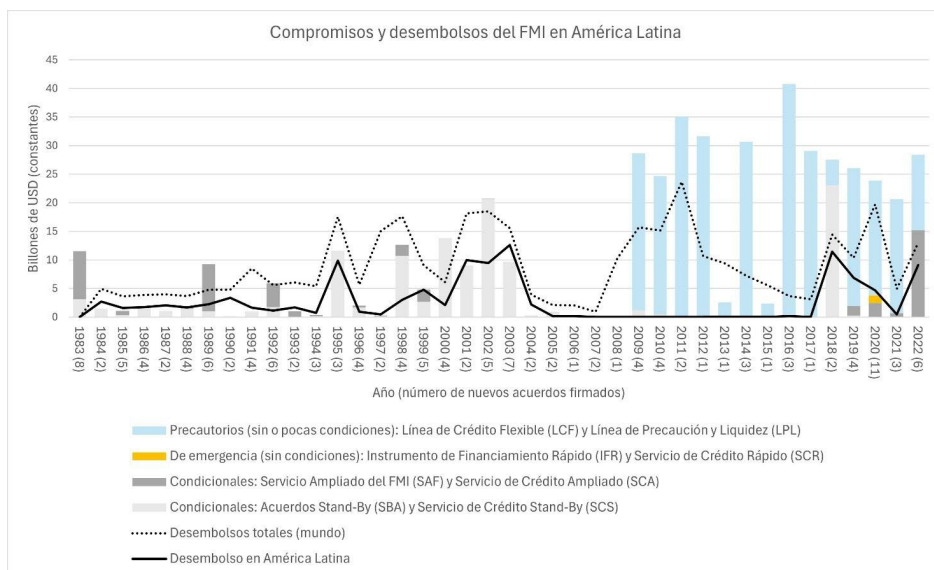
Desde la década de 1970 –tras la caída del patrón oro-dólar–, las principales funciones fundacionales del FMI se perdieron y el organismo tuvo que adaptarse al contexto cambiado, en busca de un nuevo papel global. Sus prioridades han evolucionado, ya que pasó de estabilizar los tipos de cambio a promover los mercados libres y las correspondientes reformas internas (Kentikelenis y Babb, 2019). Una de las herramientas para lograrlo ha sido la expansión de la condicionalidad a cambio del acceso a sus recursos.

Mientras que las condiciones cuantitativas –centradas en la imposición de límites numéricos a variables como el déficit, la deuda pública, el crédito y las reservas– han buscado tradicionalmente balancear las economías en el corto plazo, con frecuencia a través de la austeridad, las medidas estructurales se han establecido para modificar la configuración socioeconómica de países receptores en el mediano y largo plazo, mediante reformas enfocadas en la desregulación, liberalización, racionalización de la gestión pública, privatización y protección de los derechos de propiedad y de libre competencia, entre otras (Babb y Buira, 2005).

Estos ejes de reforma a corto, mediano y largo plazo conjuntamente reflejan la preferencia por las políticas neoliberales, entendidas –en su definición más amplia– como aquellas que buscan reducir el papel del Estado para potenciar el rol de los mercados (Babb y Kentikelenis, 2018). Además de la condicionalidad, el FMI también actúa a través de los medios de persuasión más sutiles, como las recomendaciones de política y la asistencia técnica (Broome y Seabrooke, 2015). No menos crucial, el poder blando del Fondo se ha expresado en su autoridad experta-cognitiva, mediante la creación de conocimientos convencionales difundidos en sus publicaciones emblemáticas, la producción de discursos dominantes y el diseño de las políticas percibidas como las “correctas” (Barnett y Finnemore, 2012).

A través de la combinación de su poder duro y blando, desde la década de 1980, el FMI se ha consolidado como un agente del neoliberalismo (Babb y Kentikelenis, 2018) y ha propagado globalmente sus preceptos, cristalizados en el Consenso de Washington y sus extensiones (Stiglitz, 2004). La relación del organismo con América Latina ilustra este proceso. Históricamente, la región ha sido el destino importante de sus préstamos y, a cambio, ha sido receptora de las condiciones, recomendaciones y asistencia técnica que han moldeado su escenario económico, político y social. En la literatura, se destacan diferentes etapas de esta relación (Pop-Eleches, 2009; Nemiña y Larralde, 2018). En el siguiente gráfico, se ilustra la evolución de los compromisos y flujos financieros del Fondo hacia la región.

Gráfico 1. Compromisos y desembolsos del FMI en América Latina



Notas: Los valores de conversión de SDR a USD representan el tipo de cambio para el primer día contable de enero de cada año. Los valores constantes se basan en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Estados Unidos, Bureau of Labor Statistics (año base: 1983).

Fuente: Elaboración propia en base a datos financieros del FMI (consultados el 05/02/2023).

En la década de 1980, cerca de la mitad de los desembolsos totales del Fondo se han dirigido hacia los países latinoamericanos (ver Gráfico 1). Sus programas condicionales, principalmente los Acuerdos de Derecho de Giro (Acuerdos *Stand-By* o SBA por sus siglas en inglés) y el Servicio Ampliado del FMI (SAF), fueron acordados en el contexto de una profunda crisis de deuda que diversos países de la región afrontaban después de haberse endeudado masivamente con los bancos comerciales en la década anterior (Brieger, 2002). Desde entonces, el FMI redefinió y consolidó su papel internacional en torno a tres ejes principales: en primer lugar, como gestor internacional de crisis, con la promoción del ajuste fiscal y estructural (Boughton, 2000). En segundo lugar, reforzó su rol de prestamista de última instancia, al otorgar el financiamiento para asegurar el repago y evitar o postergar moratorias y cesaciones de pago (Calomiris, 1997). Finalmente, se afianzó como intermediario en las renegociaciones de deuda. En ese sentido, coordinó las estrategias de los acreedores, llevó a cabo tratos individuales con países prestatarios y, así, frustró la consolidación de un bloque de deudores (Nemiña y Larralde, 2018: 15). Asimismo, el FMI jugó un papel clave en la implementación del Plan Brady, que, desde los inicios de la década de 1990, cambió la estructura, la composición y

los actores involucrados en la deuda y resultó en la pérdida del papel relativo de la banca privada, junto con la profundización y creciente importancia de los mercados de capitales (Vásquez, 1996). Además, la caída del régimen soviético ha permitido el ascenso del neoliberalismo como paradigma cuasi universal. Impulsar el neoliberalismo y extender las reformas promercado se han convertido en tareas primordiales de las Instituciones Financieras Internacionales (Deacon y Hulse, 1997). Lo anterior se tradujo en crecientes flujos (ver Gráfico 1) y una intervención cada vez más intrusiva del Fondo en los asuntos internos y políticas sensibles de sus clientes, resultado de la multiplicación de sus condiciones y ampliación de las áreas que abarcan (Buirá, 2003; Babb y Kentikelenis, 2018).

A lo largo de la década de 1990, algunos de los países latinoamericanos –como Argentina y México– se han destacado por ser fieles seguidores de las reformas del Fondo (Rincón y González, 2003). A pesar de ello, y de la promesa del FMI de convertirse, así, en economías estables, estos países no han evitado sufrir crisis a mediados y finales de la década (Ancochea, 2009).⁶ Las intervenciones del Fondo también han fallado en otras latitudes, como el Sudeste Asiático, donde han llevado a un amplio cuestionamiento y a la pérdida de legitimidad del organismo. Las principales críticas desde entonces han girado en torno a la condicionalidad demasiado pesada y fuera de su incumbencia (Buirá, 2003); de sus efectos dañinos en el crecimiento (Hutchison y Noy, 2003) y en las dinámicas de la deuda (Capraro y Perrotini, 2013); de las consecuencias adversas de las condiciones estructurales sobre las capacidades del Estado (Reinsberg *et al.*, 2019); la desigualdad y la distribución de ingreso (Forster *et al.*, 2019); y del creciente riesgo moral asociado con el papel de prestamista de última instancia internacional (Calomiris, 1997).

El FMI respondió a esta crisis reputacional con la enmienda de sus instrumentos concesionales hacia los países de bajos ingresos y la creación de marcos menos rígidos y más enfocados a mitigar la pobreza (Hibben, 2016).⁷ En el contexto de su reforma interna a inicios de este siglo, el Fondo añadió a la lista de sus prioridades –además de las medidas antipobreza– los temas de gobernanza y transparencia. Asimismo, ha procurado flexibilizar el contenido de su condicionalidad, al limitar su peso y su alcance. Este paradigma ampliado, conocido también como el Post-Consenso de Washington (PCW), no ha constituido una partida tajante del enfoque convencional, sino más bien su extensión complementaria (Güven, 2012 y 2018).

Pese a la reforma interna anunciada por la institución, dos décadas de intervenciones fallidas y costosas han resultado en un prolongado alejamiento entre América Latina y el Fondo (desde 2004 hasta 2018). Aunque el FMI ha mantenido su presencia en la región, las autoridades se han rehusado a disponer de sus fondos, lo que ha provocado la contracción de su cartera de préstamos y una disminución de los desembolsos a sus mínimos históricos (ver Gráfico 1). Este alejamiento también ha coincidido con el giro a la izquierda en la política interna de varios países, conocido como “la marea rosa latinoamericana” (Chodor, 2014), y con condiciones externas favorables, como la combinación de un dinámico crecimiento de las economías asiáticas, creciente demanda de materias primas, bajas tasas de interés y un nuevo ciclo de alta liquidez internacional (Ocampo, 2011). Los superávits

comerciales de los países de la región se han traducido en mayores reservas y la bonanza de esta época permitió no solamente desprenderse de los recursos del Fondo, sino incluso cancelar deudas pendientes (Nemiña y Larralde, 2018: 299).

Si bien la Crisis Financiera Global de 2008 (CFG) cimentó el regreso de un FMI fortalecido a la escena internacional (con desembolsos totales en sus máximos históricos: ver Gráfico 1), América Latina no ha sido su principal foco de atención (sino que se ha desplazado hacia Europa), y el uso de sus recursos se ha mantenido muy limitado. Sin embargo, ha habido un importante aumento en términos de los compromisos financieros (ver Gráfico 1). Además de haber comprometido sus fondos en algunos programas condicionales preventivos –en su mayoría Acuerdos *stand-by*– con los países centroamericanos, este aumento histórico se ha debido a la firma de acuerdos con tan solo dos países, México y Colombia. Estos acuerdos se han dado en el marco de un nuevo instrumento de naturaleza precautoria creado por el Fondo en 2009: la Línea de Crédito Flexible (LCF), con préstamos sin límite de cuota para la prevención y mitigación de crisis, otorgados únicamente a países con historiales económicos sólidos y con políticas en línea con el paradigma defendido por la institución (con condicionalidad *ex ante*). En esta modalidad de financiamiento, la cantidad total está disponible tras la aprobación y durante todo el período del programa, sujeto a una revisión intermedia para acuerdos de dos años.

Además de reforzar su papel como potencial prestamista internacional de última instancia (Obstfeld, 2009), la crisis global ha suscitado un notable cambio de retórica y de algunas prácticas del FMI. Se produjo un cambio sustancial en sus directrices convencionales: el organismo aumentó su flexibilidad, abandonó los criterios de desempeño estructural vinculantes y adoptó enfoques anticíclicos para abordar las crisis (Andersen, 2008). Asimismo, comenzó a incorporar objetivos cuantitativos de gasto social en las condiciones de sus préstamos (Grabel, 2011; Nemiña, Gulias y Rudistein, 2021). Se redujo la importancia otorgada a la liberalización financiera y la desregulación de los mercados de capitales, y se llegó incluso a aceptar la aplicación de controles en ciertas circunstancias (Chwieroth, 2014). Todo lo anterior marcó una importante discontinuidad con las prioridades tradicionales.

Sin embargo, los años subsiguientes a la crisis demostraron que el cambio no fue tan revolucionario y prosiguió un regreso a las recetas tradicionales basadas en el ajuste fiscal y estructural. Las voces de transformación desde el Fondo representaron, en este sentido,

una medida de emergencia temporal, desde el principio justificada por el consenso emergente entre los países ricos sobre la necesidad de un fuerte estímulo keynesiano y por la sensibilidad del PCW en torno a la protección social de los más pobres (Güven, 2018: 7).

La CFG no ha llevado entonces a una situación de “muro de Berlín” –que permitiría romper con la ortodoxia del pensamiento fiscal del Fondo–, sino a cambios adaptativos y recalibraciones pragmáticas (Ban, 2015: 179). En 2010, cuando las

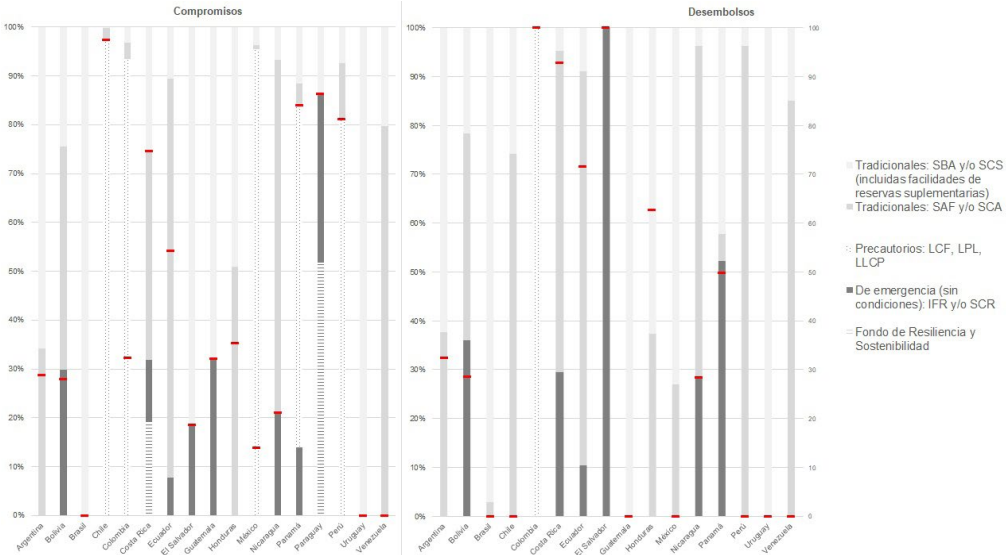
economías de ingresos altos habían superado la parte más aguda de la recesión y apenas inició un proceso de recuperación asimétrica entre países, la recomendación de usar el estímulo fiscal cambió por la de ajustarse los cinturones. Esto generó “un regreso a los fundamentos” (Broome, 2015: 161) y dio pie a una nueva ola de austeridad, inicialmente proyectada para continuar hasta 2024 (Ortiz y Cummins, 2019).

En 2018, la crisis cambiaria de Argentina, bajo el gobierno neoliberal de Mauricio Macri, trajo al Fondo de regreso a la región con desembolsos históricamente altos (ver Gráfico 1). La crisis del coronavirus, que estalló a finales del año siguiente, llevó a restablecer las relaciones entre algunos países latinoamericanos con el organismo bajo distintas modalidades de financiamiento. América Latina –considerada incluso como la región más golpeada por la crisis sanitaria (CEPAL, 2020: 11)– ha vuelto a convertirse en el foco de su atención y de sus programas, al representar el 41% de sus desembolsos totales entre 2020 y 2023.^{8,9} La pregunta que en este sentido cabe plantearse es hasta qué punto esta renovada dependencia se desenvolverá bajo un nuevo paradigma de solución de crisis, o si se volverá a las recetas convencionales del pasado.

III. La crisis del coronavirus y el regreso del FMI a América Latina: ¿un cambio de paradigma?

A raíz de la pandemia de COVID-19, el FMI ha vuelto a varios países de América Latina después de una década y media sin desembolsos. Como se aprecia en el Gráfico 2, para algunos, los montos recibidos y/o comprometidos han sido excepcionalmente altos en relación con toda su historia con el FMI.

Gráfico 2. Desembolsos y compromisos financieros del FMI por instrumento en países latinoamericanos entre 1984 y 2023



Notas: En el gráfico no se incluyen el Servicio de Financiamiento Compensatorio, el Mecanismo de Ajuste Estructural y el Primer Tramo de Crédito, los cuales se implementaron principalmente en la década de 1980.

Fuente: Elaboración propia con datos financieros del FMI.

En cuanto a los instrumentos, el Servicio Ampliado del FMI (SAF) ha regresado al escenario tras la crisis sanitaria. El SAF es un programa convencional con condicionalidad implícita (*ex ante* y *ex post*, sujeta a revisiones periódicas para liberar subsiguientes tramos de financiamiento), tradicionalmente enfocado en las reformas estructurales, muy utilizado en las décadas de 1980 y 1990, y ausente en la región entre 2000 y 2019. Desde el inicio de la pandemia hasta 2023, los acuerdos del SAF se han firmado con Costa Rica, Ecuador, Honduras y Argentina, y han correspondido al 84% del total de los desembolsos en América Latina en el mismo período.¹⁰

En términos de los compromisos, son los acuerdos precautorios los que predominan en el contexto de la pandemia: la Línea de Crédito Flexible (LCF) se ha extendido hacia Perú y Chile (además de México y Colombia); a su vez, Chile accedió a un nuevo instrumento no condicional del FMI, la Línea de Liquidez a Corto Plazo (LLCP). Por su parte, Panamá abrió una Línea de Precaución y Liquidez (LPL) con pocas condiciones. Estos instrumentos preventivos constituyen el 76% del total de los compromisos del Fondo en América Latina entre 2020 y 2023.¹¹ Asimismo, por primera vez en la historia, Colombia hizo un retiro bajo la LCF. Sin embargo, dada su naturaleza precautoria, no se espera que estos acuerdos conlleven otros desembolsos correspondientes (a diferencia del SAF).

Finalmente, siete países de la región han recurrido a los instrumentos de desembolso rápido y sin condiciones: el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) y Servicio de Crédito Rápido (SCR). Dadas las cuotas limitadas en este tipo de acuerdos, representaron solo el 19% del total de los desembolsos en la región en los primeros dos años de pandemia. Sin embargo, para algunos países, los montos recibidos por esta vía han sido históricos en su relación con el Fondo: por ejemplo, para El Salvador, fue la primera vez en hacer un retiro, mientras que, para Panamá, Bolivia, Costa Rica y Nicaragua, los desembolsos de emergencia han representado casi el 50%, 29%, 29% y 28% del total de sus transacciones con el FMI entre 1984 y 2023, respectivamente.¹²

Los datos anteriores, junto con el grado de desequilibrio en aspectos clave como la deuda y el déficit que América Latina enfrenta a raíz de la crisis del coronavirus (CEPAL, 2021), sumados al impacto adicional de la guerra en Ucrania, configuran un escenario propicio para el regreso de un FMI fortalecido tanto en calidad de prestamista y supervisor, como gestor de crisis y coordinador de futuras reestructuraciones.

Si bien una mayor presencia y el futuro papel del Fondo parecen evidentes, algunos sostienen que su intervención, esta vez, podría ser diferente y alejada de la doctrina e instrumentos ortodoxos (Amoretti, Cozzolino y Giannone, 2021). A raíz de la pandemia, la retórica de la institución está cambiando y se escuchan di-

versas voces que, después de la COVID-19, sostienen que es necesario reconstruir un “futuro mejor”. En este sentido, vuelve a la mesa del debate el anteriormente abandonado PCW, con un renovado interés en la transparencia, la gobernanza y la eficiencia institucionales, así como la preocupación por apoyar a los países y a los grupos más vulnerables, y por ampliar las redes de seguridad social (FMI, 2021a). Según esta dirección, desde finales de marzo de 2020, el FMI implementó un programa de alivio de deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (ningún país de la región fue partícipe) y alardeó el aumento de las cuotas en sus instrumentos de emergencia no condicionados (que, como arriba demostramos, representaron solamente el 19% de los desembolsos totales en América Latina en los primeros dos años de pandemia¹³). En el contexto actual, el PCW es incluso extendido hacia una siguiente generación de reformas, centradas en la edificación de economías más verdes y resilientes ante el cambio climático (FMI, 2021a: 17-21). Sin embargo, la innovación más pronunciada y, a la vez, prometedora (desde la perspectiva de los deudores) se observa en la cambiada actitud del Fondo hacia la política fiscal y la consecuente redefinición del papel del Estado.

En las circunstancias atípicas de la crisis sanitaria, el ajuste fiscal dejó de ser la recomendación *a priori*. Esta vez –como fue inicialmente durante la CFG– el Fondo va en dirección más bien opuesta. Desde el estallido de la pandemia, el mantra repetido en numerosos discursos por su directora, Kristalina Georgieva, de “gastar lo que sea necesario, pero conservando los recibos” (2020) ubica el estímulo fiscal en un lugar central y advierte sobre el regreso del Estado como actor principal en la resolución de crisis.

En la cambiada retórica del Fondo –plasmada en sus influyentes publicaciones como el *Monitor Fiscal*, las *Perspectivas de la Economía Mundial* y el *Informe de Estabilidad Financiera Mundial*– las medidas fiscales expansivas desempeñan un papel clave a lo largo de las distintas etapas de la emergencia (Amoretti, Cozzolino y Giannone, 2021). En su primera fase, se trata de acomodar las necesidades del gasto durante la acción inmediata para afrontar la pandemia. Así, se destinan recursos al área de salud y seguridad social, al tiempo que se crea un techo protector de la economía de las consecuencias inminentes de la política de cierres y distanciamiento. En esta primera fase, la recomendación aplica incluso en el caso de los países que no cuentan con el espacio fiscal suficiente. En las subsiguientes publicaciones del *Monitor Fiscal* (FMI, 2020a; 2020b; 2021b), el Fondo pide a los países –incluidos los de América Latina– que no retiren los estímulos prematuramente y, a su vez, critica la decisión de México de apegarse a un presupuesto conservador y a la ortodoxia fiscal, arriesgando así una recuperación más débil. Si bien desde el primer informe en el contexto del coronavirus el Fondo reconoce la necesidad de, en un futuro, volver a las políticas de ajuste, se denota su peculiar flexibilidad al demandar que esto se haga de manera gradual, y así adaptarse no solo a las condiciones sanitarias, sino también como un modo de tener en cuenta la “cicatrización” económica de los países

En segundo lugar, el Fondo también le guarda un espacio prominente a la política fiscal anticíclica para impulsar el proceso de recuperación económica en una

segunda fase, una vez superada la crisis sanitaria (FMI, 2020a; 2020b; Amoretti, Cozzolino y Giannone, 2021). Algunos estudios sugieren que el estímulo fiscal, la inversión pública y la planificación gubernamental permitidas en este segundo momento de recuperación indican una ruptura con la doctrina ortodoxa anterior a la crisis, advirtiendo que estas herramientas pudiesen incluso convertirse en el eje central de las futuras directrices de reforma desde el FMI (Amoretti, Cozzolino y Giannone, 2021: 44). En particular, estos autores resaltan la actitud que toma el Fondo frente a la necesidad de introducir mecanismos anticíclicos permanentes en el presupuesto público y de fortalecer los sistemas de protección social universal (FMI, 2020a: 33-39); su rechazo explícito del “efecto expulsión”, que supone que la inversión y la deuda públicas necesariamente desvían la inversión privada (FMI, 2020a: 28; FMI, 2020b: 31); y el reconocimiento de la importancia de la inversión y planeación estatal no solamente para la recuperación, sino también para el crecimiento, desarrollo y creación de empleos en el mediano y largo plazo (FMI, 2020b: 31-47). Se trata de ideas que se oponen a la exigencia neoliberal de reducir el Estado a lo mínimo.

Por último, el FMI reconoce ampliamente el efecto positivo que el estímulo fiscal ha tenido no solo sobre la demanda y el consumo privados, el empleo y el crecimiento, sino también en términos de fomentar la estabilidad económica mundial. Admite que “las acciones de gastos e ingresos tomadas por los gobiernos han evitado una contracción económica global más severa –incluidos los efectos de los derrames” (FMI, 2021b: 10). En este sentido, el organismo considera que, a pesar de que los países de ingresos medios y bajos otorgaron paquetes fiscales más modestos en comparación con los avanzados, muchos se han beneficiado de la respuesta fiscal de estos últimos, dada la interconexión de los mercados, el relajamiento de las condiciones de financiamiento, la disminución de presiones de salida de capitales y la demanda global recuperada (FMI, 2021b: 11).

En sintonía con la retórica anterior, la crisis del coronavirus efectivamente parece haber traído consigo un cambio de paradigma al seno del FMI, que empieza a “concebir el Estado, la política fiscal y las inversiones públicas como ejes rectores en la fase de recuperación y como palanca para rescatar el capitalismo occidental de la tendencia al estancamiento secular” (Amoretti, Cozzolino y Giannone, 2021: 51). Lo anterior produce que el discurso del FMI en el contexto de la pandemia sea sustancialmente distinto del de la CFG de 2008, que era más acotado, en términos de lidiar con la crisis inmediata y menos centrado en la reconstrucción. Sin embargo, también es ampliamente reconocido que las instituciones internacionales suelen adoptar conductas de “hipocresía organizada”, y generan brechas entre sus posturas públicas y la *praxis* (Weaver, 2008). Evaluar los acuerdos, sus subsiguientes revisiones y los documentos de supervisión (como las Consultas del Artículo IV) de países particulares nos permite aterrizar y confrontar el discurso con las prácticas (condiciones) y recomendaciones concretas del FMI.

IV. El FMI en América Latina después del coronavirus

El optimismo inicial provocado por el aparente cambio de paradigma en el seno del FMI –sobre todo en lo referente al uso anticíclico de la política fiscal y la redefinición del papel del Estado– se desvanece frente a un creciente reclamo de austeridad y de racionalizar el gobierno (Metinsoy, 2021; Ortiz y Cummins, 2021; Tamale, 2021; Kentikelenis y Stubbs, 2022). En este sentido, parece repetirse lo ocurrido después de la CFG de 2008 (Ortiz y Cummins, 2019): tras dos años de estímulo fiscal, sigue una ola de austeridad y reformas estructurales en el contexto de una recuperación asimétrica.

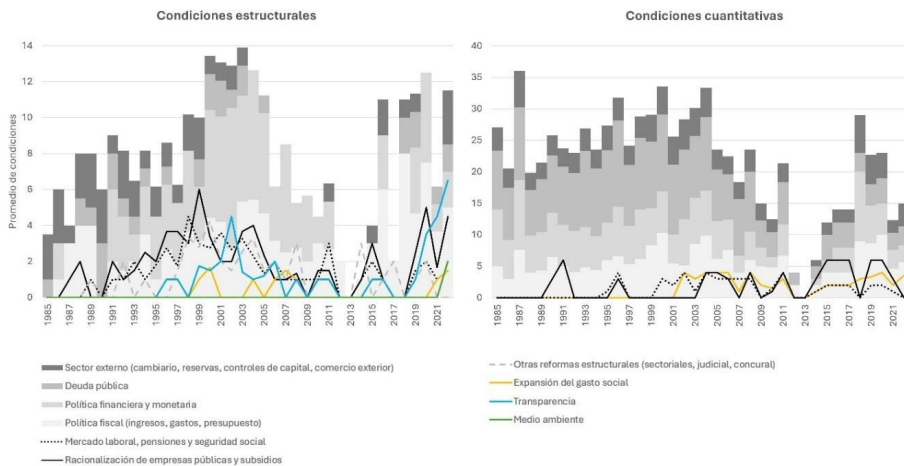
Incluso la retórica del FMI ya retoma rutas más convencionales a medida que avanza la pandemia. Particularmente, las ediciones del *Monitor Fiscal* de octubre de 2021 y abril de 2022 rompen con la flexibilidad inusual de la institución y le devuelven su lugar al discurso de la disciplina fiscal (FMI, 2021c y 2022). En este sentido, resalta un trato cada vez más diferenciado que tiene el Fondo hacia los países de ingresos altos y aquellos de ingresos medios y bajos. Según el FMI, las economías avanzadas pueden permitirse mantener el apoyo fiscal según sea necesario y llevar a cabo un ajuste gradual y acomodaticio. En cambio, los países en desarrollo –sobre todo aquellos altamente endeudados– tienen que considerar una consolidación más precipitada (Metinsoy, 2021: 3), dada su vulnerabilidad ante los eventos exógenos, las tasas de interés internacionales y los cambiantes sentimientos de los inversionistas, sobre todo en el contexto actual incierto, dominado por la guerra en Ucrania, la volatilidad de los precios de energéticos y la inflación (FMI, 2022: xi-xii). Así, el Fondo sostiene que las altas necesidades de financiamiento de los países en desarrollo, su deuda con frecuencia denominada en moneda extranjera y con vencimientos a corto plazo pueden dificultar el mantenimiento de una política fiscal expansiva e incluso exigir un movimiento hacia la “normalización” de las finanzas públicas. En este sentido, el *Monitor Fiscal* de octubre de 2021 (FMI, 2021c) dedica un capítulo entero a defender el argumento de la sostenibilidad fiscal. Es considerada como imprescindible para generar confianza e incidir en el costo de la deuda, mediante las reformas estructurales, las mejoras en la transparencia, la introducción de metas fiscales, y el compromiso de anclar las estrategias a mediano plazo con la promesa de regresar a la disciplina apenas la pandemia lo permita o las condiciones externas lo exijan. Si bien no se pretende negar aquí la importancia de la claridad de los marcos fiscales, el regreso al discurso centrado en la prudencia y en las expectativas de mercado indica cierto repliegue del FMI hacia su doctrina tradicional.

En este marco, para analizar el potencial regreso a los enfoques convencionales, es necesario estudiar –además del discurso en las publicaciones globales– los acuerdos puntuales firmados con los países individuales, donde quedan plasmadas las recomendaciones de políticas específicas y, en su caso, la condicionalidad.

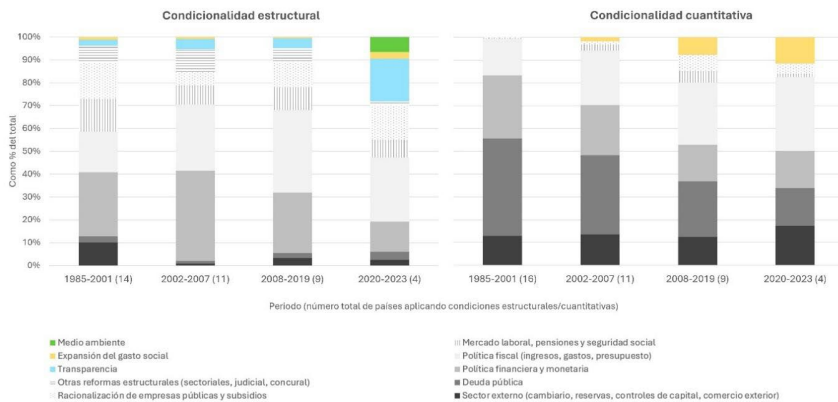
Condicionabilidad

Gráfico 3. Condicionabilidad cuantitativa y estructural: peso y composición

A. Evolución del número medio de condiciones



B. Composición de la condicionabilidad



Notas: Las condiciones se derivan de los programas suscritos con diecisiete países latinoamericanos entre 1985 y 2023.

Fuente: Elaboración propia basada en Kentikelenis y Stubbs (2023) y documentos oficiales del FMI.

El análisis de la composición de la condicionalidad del Fondo para América Latina (ver Gráfico 3) revela cómo, desde el inicio de la pandemia, tanto las condiciones estructurales como las cuantitativas han evolucionado hacia enfoques cada vez menos convencionales. Aunque el período de análisis más reciente es breve, se observa un cambio significativo en comparación con períodos anteriores. Se argumenta que la presencia del PCW promovido por el FMI se ha intensificado después del coronavirus.

Durante la primera generación de reformas internas del FMI, que tuvo lugar entre 2002 y 2007 y coincidió inicialmente con intervenciones intensas en la región para afrontar los estragos de las crisis del fin de siglo, las condiciones se mantuvieron en gran medida en torno a ejes aún muy convencionales, sin cambios significativos en comparación con las décadas de los años ochenta y noventa.¹⁴ Las prescripciones estructurales se han centrado principalmente en la reforma fiscal y la estabilidad del sector financiero, seguidas por otras medidas ortodoxas orientadas a la racionalización del empleo público y las pensiones. En esta época, solamente el 5% de las condiciones se han enfocado en las preocupaciones propias del PCW: la lucha contra la pobreza (1%) y el fomento de la transparencia (4%), que, en ese entonces, estaba restringida a los marcos fiscales.

Durante el período que abarca la CFG y los años posteriores, entre 2008 y 2019, correspondientes a la segunda generación de reformas del FMI, también predominaron las condicionalidades convencionales. Aunque las reformas centradas en la privatización prácticamente han desaparecido del panorama, han aumentado aquellas relacionadas con la reestructuración de las empresas públicas y las políticas de aumento de precios y reducción de subsidios. Si bien desde entonces los programas comenzaron a incorporar rutinariamente pisos al gasto social para proteger a los más vulnerables, que pasaron del 2% de las condiciones cuantitativas entre 2002 y 2007 al 8% entre 2008 y 2019 (ver Gráfico 3B), la reforma estructural aún no contemplaba con mayor interés la lucha contra la pobreza.

Durante el período de mayor enfriamiento de relaciones entre el FMI y América Latina, entre 2011 y 2017, cuando solamente tres países centroamericanos estuvieron bajo sus programas condicionales, en su mayoría precautorios, las medidas estructurales contra la pobreza desaparecieron por completo del mapa.

Si consideramos este panorama histórico, la composición de la condicionalidad ha experimentado cambios significativos a partir de la crisis del coronavirus. Las condiciones estructurales convencionales han cedido espacio a las políticas del PCW. Mientras que la reforma fiscal, la estabilidad del sector financiero, la gestión de la deuda pública y la política exterior representan solo el 47% de todas las condiciones estructurales en la actualidad (en comparación con el 70% entre 2002 y 2007 y el 68% en 2008-2019), las medidas del PCW, enfocadas en la lucha contra la pobreza (3% del total), la transparencia (19%) y el medio ambiente (7%) representan conjuntamente el 28% del total de la condicionalidad estructural entre 2020 y 2023 (comparado con el 4-5% en períodos previos).

Aunque la mayoría de las condiciones redistributivas son de relativamente poca profundidad, como consultas o estudios iniciales para identificar posibles mejoras

del gasto social, algunas ya implican cambios administrativos y operativos con efectos tangibles inmediatos, como la ampliación de la cobertura de los programas de asistencia social. Además, para respaldar estas incipientes reformas estructurales, las metas de gasto social mínimo se han ampliado y, entre 2020 y 2023, representan el 11,4% del total de las condiciones cuantitativas, en comparación con el 8% en 2008-2019. Sin embargo, la mayoría de estas condiciones son solo indicativas y no vinculantes.

Asimismo, por primera vez en la historia del FMI en la región, se incluyeron recientemente condiciones estructurales para abordar el cambio climático, bajo el nuevo instrumento del FMI de sostenibilidad y resiliencia.¹⁵ Sin embargo, este instrumento solo puede ser solicitado si el país implementa un programa condicional tradicional concurrente. Por lo tanto, los miembros que deseen financiar su transición verde a través del Fondo también deben firmar un memorando de entendimiento que contemple otras reformas, incluidas las ortodoxas.

En cuanto a la transparencia, las condiciones relacionadas han experimentado un crecimiento desde la segunda generación de reformas, y especialmente en la era post-COVID-19. Ahora se entienden en un sentido más amplio, al abarcar no solo el espacio fiscal, sino también la gobernanza, la transparencia institucional y las medidas anticorrupción. El aumento en el número de condiciones centradas en la transparencia se justifica no solo por el llamado inicial del FMI a “guardar los recibos”, sino también por la inclusión de esta problemática en la agenda del organismo incluso antes de la crisis sanitaria (FMI, 2019).

Si bien la proporción de condiciones con un potencial efecto positivo ha aumentado significativamente, el FMI no ha abandonado sus antiguas prioridades. Tras la pandemia y, en especial en el contexto de la guerra en Ucrania, se ha dado un mayor énfasis a la reducción de subsidios a la energía y al incremento de precios, que representan el 11% de todas las condiciones estructurales entre 2020 y 2023. Asimismo, se ha resaltado la necesidad de la racionalización del empleo público, la sostenibilidad de las pensiones y la flexibilización del mercado laboral, que abarca el 8%. Estas áreas también están sujetas a algunas condicionalidades cuantitativas, aunque con menor insistencia (ver Gráfico 3B). Aunque persisten las “viejas recetas” del Fondo, se observa una mayor flexibilidad, como, por ejemplo, la solicitud de eliminar los subsidios a la energía en Argentina, pero bajo un esquema segmentado que considere los diferentes grupos de ingresos. Además, se hace hincapié en los efectos colaterales de estas medidas. Se proponen acciones compensatorias y se muestra una preferencia por políticas económicas graduales en lugar de aquellas basadas en shock.

Recomendaciones de política

En el siguiente cuadro, se presentan las recomendaciones de política que el Fondo hace a los países latinoamericanos suscritos a algún tipo de programa desde el brote de COVID-19. Como se estableció en la parte metodológica, estas recomendaciones actúan como directrices, pero no necesariamente, y no siempre se traducen en condiciones sujetas a revisiones, sobre todo si se trata de acuerdos no condicionales.

Cuadro 2. Las recomendaciones restrictivas del FMI en América Latina en el contexto de la COVID-19

		CW							PCW	
	Instrumento – documentos consultados	Empleo público	Focalizar asistencia social	Subsidios	IVA	Empresas públicas	Pensiones	Mercado laboral	Transparencia	Cambio climático; género;
Argentina	SAF – R0	-	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	IFR – R0; AIV	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-	-	-	Sí
Chile	LCF – R0;1; AIV	-	-	-	Sí	-	-	-	Sí	-
Colombia	LCF – R0;1; AIV	-	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	-
Costa Rica	IFR/SAF – R0; AIV/R0	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí
Ecuador	SAF – R0,1,2,3	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	IFR – R0; AIV	Sí	-	Sí	Sí	-	Sí	-	Sí	-
Guatemala	IFR – R0	Sí	Sí	-	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí
Honduras	SBA/SCS – R2,3,4	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí	-
México	LCF – R0; AIV	-	Sí ⁶	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	IFR/SCR – R0	-	-	-	-	-	-	-	Sí	-
Panamá	IFR/LPL – R0/R0;1; AIV	-	Sí	-	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí
Paraguay	IFR – R0; AIV	Sí	-	-	-	-	Sí	-	Sí	Sí
Perú	LCF – R0;1; AIV	-	No ⁷	-	-	-	Sí	Sí	Sí	-

Notas: R0 hace referencia al acuerdo inicial suscrito entre el FMI y las autoridades locales; R1,2,3,4 indican las subsiguientes revisiones del acuerdo; AIV se refiere a las revisiones del Artículo IV. Los países resaltados en negritas tienen acuerdos con condiciones.

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de Acuerdos, Revisiones de programas y Consultas del Artículo IV, varios países y años.

En función de estas recomendaciones, es posible arribar a diversas conclusiones sobre las preferencias del Fondo. En primer lugar, predominan los consejos convencionales: siete de los catorce países, según el FMI, deberían emprender las reformas destinadas a racionalizar el salario y empleo públicos. Tradicionalmente, estas políticas han sido fuente de numerosas protestas, dado su alto costo social y

electoral, y debido a que “la masa salarial del sector público es a menudo el mayor gasto individual en los presupuestos gubernamentales” (Rickard y Caraway, 2019: 37). Así, realizar recortes en este rubro implica comprometer directamente las funciones y las capacidades esenciales del Estado, muchas veces en detrimento de la calidad y del acceso a los servicios públicos (Reinsberg *et al.*, 2019).

A ocho de los catorce países también se les exhorta a flexibilizar y reducir la informalidad de sus mercados laborales (aunque las recomendaciones para Argentina y México también giran alrededor de la eliminación de brechas de género) y reformar sus sistemas de pensiones en línea con la lógica convencional. Estas reformas, históricamente, han tenido un impacto en la precarización de trabajo, la reducción de beneficios, la prolongación de la edad de jubilación y el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y de los adultos mayores (Van der Hoeven, 2010; ITUC, 2019).

Asimismo, a seis países se les sugiere reformar sus empresas paraestatales —con las miras puestas en la eficiencia, la desregulación y la competitividad— y a cinco se les insta a eliminar o reducir subsidios, sobre todo a la energía. Si bien es una política necesaria para lidiar con el cambio climático, cuando se retiran los subsidios básicos, el costo de la vida, de los alimentos y del transporte tiende a aumentar y volverse inasequible para los hogares más vulnerables. Adicionalmente, los precios altos de energía tienden a contraer las actividades económicas generadoras de empleo y pueden entorpecer la recuperación (Ortiz y Cummins, 2019). El consejo de racionalizar los subsidios se vuelve aún más problemático en el contexto actual de la guerra en Ucrania y la consecuente volatilidad de los precios de petróleo y gas. En la misma línea convencional, ocho países también deberían contemplar una reforma, así como el aumento del IVA —que constituye un impuesto regresivo—, y pasar el peso del ajuste a la clase media y baja (Tamale, 2021).

Finalmente, la mayoría de las recomendaciones propone una creciente racionalización y focalización de la asistencia social, mediante la revisión de criterios de elegibilidad y con los apoyos enfocados solamente en los sectores más vulnerables (Tamale, 2021). Si bien este tipo de ayuda es crucial para combatir la pobreza extrema y ya ha tenido avances positivos en América Latina en las últimas décadas (Stampini y Tornarolli, 2012), *de facto* puede llevar a reducir la cobertura de la protección social, incluso dificultando la creación de sistemas de seguridad social y de salud universales (Tamale, 2021: 14) que —como ha demostrado la crisis del coronavirus— son imprescindibles y no pueden ser reemplazados por una asistencia social restringida. En este contexto, limitar las redes de seguridad a los más pobres excluye e incrementa la vulnerabilidad de la ya empobrecida clase media latinoamericana (Stampini *et al.*, 2016), que además ha sido una de las principales víctimas de la pandemia y potencialmente sería el grupo más afectado por los futuros recortes salariales, el aumento de impuestos, la flexibilización de mercado y la reforma de las pensiones (Tamale, 2021: 8).

Las recomendaciones y condiciones —más allá de aquellas centradas en la transparencia ampliada, el cambio climático y el género— aún giran alrededor de ejes convencionales y, por tanto, resulta imposible concluir sobre una partida tajante

del paradigma tradicional. De hecho, en el cuadro anterior, encontramos cinco de la lista de las siete principales políticas ortodoxas que, según el estudio de Ortiz y Cummins (2021), los gobiernos deberían evitar a toda costa para lograr una recuperación inclusiva y un “futuro mejor”.

V. Reflexiones finales

A lo largo de su historia, el FMI se ha transformado y se ha adaptado al dinámico contexto cambiante. Sin embargo –y pese a estos cambios– una gran dosis de ortodoxia ha permanecido en sus recetas políticas, sobre todo en lo referente al peso relativo que el Estado y el mercado deberían tener en la construcción de las economías y sociedades actuales. A pesar de que, frente a grandes crisis globales o ante serios cuestionamientos reputacionales, el FMI ha tendido a adoptar actitudes pragmáticas y acomodaticias –que permitieron incluso las extensiones de su paradigma central, como el PCW– en general, una vez superadas las dificultades inmediatas, el organismo se ha replegado a la doctrina ortodoxa (Stiglitz, 2004; Güven, 2012 y 2018; Ban, 2015). Esto ha sucedido tras la CFG en 2008 (Broome, 2015) y algunos esperan que el mismo escenario se repita tras la pandemia de COVID-19 (Metinsoy, 2021; Tamale, 2021; Kentikelenis y Stubbs, 2022).

En este artículo, reflexionamos sobre esta posibilidad desde una perspectiva latinoamericana, lo cual resulta especialmente relevante dado que la región había sido, en su historia, un cliente importante para el Fondo. Sin embargo, debido al manejo deficiente de las crisis y al impacto negativo de sus políticas, sobre todo en las últimas décadas del siglo XX y al inicio del siglo XXI, el FMI perdió relevancia en la región por más de una década. Ahora, con el retorno de un número creciente de países bajo diversas modalidades de financiamiento, el FMI busca reinventarse y deshacerse de los estigmas del pasado para reconquistar a los clientes perdidos.

Aunque reconocemos que el sesgo ortodoxo de la institución aún está muy presente, en especial en políticas restrictivas relacionadas con el mercado laboral, pensiones, subsidios y empresas públicas, así como la política fiscal, también observamos un avance hacia el PCW que se intensifica tras la crisis del coronavirus, en línea con los hallazgos de investigaciones previas (Amoretti, Cozzolino y Giannone, 2021; Nemiña y Ricci, 2022). Si bien el período post-COVID-19 es demasiado breve para sacar conclusiones definitivas sobre la dirección futura del FMI, consideramos que el contexto actual, cada vez más complejo y multipolar, junto con las crecientes demandas de transparencia por parte de sociedades cada vez más informadas, obligarán al FMI a adaptarse y transformarse, de una institución vertical hacia una más horizontal, con enfoques menos rígidos y más eclécticos, para mantener su relevancia global. Estos cambios deben reflejarse no solo en su discurso, sino también en sus prácticas, condiciones y recomendaciones.

Agradecimientos

Agradezco el apoyo brindado por el Programa de Becas Posdoctorales de la DGAPA-UNAM (POSDOC) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde se realizó la estancia posdoctoral. Expreso mi gratitud a Sandra

Kanety Zavaleta Hernández por su valiosa colaboración en la preparación de este manuscrito y agradezco a los dos revisores anónimos por su crítica constructiva y los comentarios que contribuyeron a mejorar este trabajo.

Referencias

1. En este trabajo, usamos la definición restringida de América Latina (diecisiete países): sin incluir el Caribe ni aquellos países con idioma oficial diferente al español y/o portugués.
2. Cálculos de la autora, basados en los datos financieros del FMI disponibles en línea. Ver <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/query.aspx>
3. Comúnmente se les denomina a los memorandos como cartas de intención. Sin embargo, las cartas de intención son el término propio utilizado por el Banco Mundial.
4. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
5. Cuyo cumplimiento se revisa periódicamente y determina el desembolso de tramos de financiamiento.
6. En 1994, México sufrió la Crisis del Tequila, que se caracterizó por una fuerte devaluación de su moneda y una gran fuga de capitales. En 1999, Brasil vivió una crisis financiera que tuvo efectos de contagio en toda la región. En 2001, Argentina enfrentó una crisis económica y social que culminó en la ruptura del régimen de convertibilidad, una fuerte devaluación y un alto nivel de desempleo y pobreza. En todos estos casos, las intervenciones del FMI no lograron evitar las crisis ni restaurar la estabilidad económica, lo que llevó a un cuestionamiento generalizado de su capacidad y legitimidad en la región.
7. En América Latina, además de los países del Caribe, solamente Bolivia, Honduras y Nicaragua han recurrido a los préstamos del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP), que cuenta actualmente con tres instrumentos: Servicio de Crédito Ampliado (SCA), Servicio de Crédito Stand-by (SCS) condicionales y Servicio de Crédito Rápido (SCR) de desembolso único y sin condiciones. Son concesionarios, lo que significa que están diseñados para proporcionar condiciones más favorables a los países receptores, con diferentes plazos de vencimiento y períodos de gracia, además de no tener, en la actualidad, intereses.
8. Cálculos de la autora, basados en los datos financieros del FMI. Ver <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/query.aspx>
9. Es importante destacar el papel de Argentina, actualmente el mayor deudor del Fondo, en este alto porcentaje, con el SBA-2018 y el SAF-2022 (este último destinado a refinanciar al primero). También se destacan Ecuador y Colombia (con el único retiro que hizo bajo la LCF), ubicados en el quinto y sexto lugar de mayores deudores del Fondo, respectivamente. Los datos se basan en información financiera del FMI. Ver <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/balmov2.aspx?type=TOTAL>
10. Cálculos de la autora, basados en los datos financieros del FMI. Ver <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/query.aspx>
11. Cálculos de la autora, basados en los datos financieros del FMI. Ver <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/query.aspx>
12. Cálculos de la autora, basados en los datos financieros del FMI. Ver <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/query.aspx>
13. Cálculos de la autora, basados en los datos financieros del FMI. Ver <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/query.aspx>
14. Sin embargo, se observó una disminución notable de las condiciones estructurales que buscaban la liberalización de la cuenta de capital y el sector externo. Pasó de representar el 10% del total de condiciones en la década de 1980 y 1990 a menos del 1 al 3% después del año 2000.
15. Servicio de Sostenibilidad y Resiliencia, firmado con Costa Rica en 2022.
16. Si bien se habla de la necesidad de aumentar el gasto en las redes de seguridad social, ésta debe ser más focalizada.
17. Se habla de la necesidad de desarrollar redes de seguridad social (sobre todo de salud) universales.

Bibliografía

- Amoretti, F.; Cozzolino, A. y Giannone, D. (2021). Covid-19 Pandemic and the Fiscal Strategy of the International Monetary Fund: Towards New Directions in the Global Political Economy? *Partecipazione e conflitto*, 14(1), 38-56.
- Ancochea, D. S. (2009). El modelo económico en América Latina desde los años noventa hasta la Gran Crisis: ¿Un modelo razonable o un fracaso liberal? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86, 133-155.
- Andersen, C. (2008). IMF Spells Out Need for Global Fiscal Stimulus. *IMF Survey*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/soint122908a>
- Babb, S. L. y Kentikelenis, A. E. (2018). International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism. En D. Cahill, M. Cooper, M. Konings y D. Primrose (Eds.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism* (pp. 16-27). Thousand Oaks, Estados Unidos: SAGE Publications.
- Babb, S. y Buirá, A. (2005). Mission Creep, Mission Push and Discretion: The Case of IMF Conditionality. En A. Buirá (Ed.), *The IMF and the World Bank at sixty*. Londres: Anthem Press. (pp. 59-83). Londres, Reino Unido: Anthem Press.
- Ban, C. (2015). Austerity Versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund since the Great Recession. *Governance*, 28(2), 167-183.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2012). *Rules for the World*. Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Boughton, J. M. (2000). From Suez to Tequila: The IMF as Crisis Manager. *The Economic Journal*, 110(460), 273-291.
- Brieger, P. (2002). *De la década perdida a la década del mito neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Broome, A. (2015). Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice. *Governance*, 28(2), 147-165.
- Broome, A. y Seabrooke, L. (2015). Shaping Policy Curves: Cognitive Authority in Transnational Capacity Building. *Public Administration*, 93 (4), 956-972.
- Buirá, A. (2003). An Analysis of IMF Conditionality. En A. Buirá (Ed.), *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives* (pp. 55-85). Londres, Reino Unido: Anthem Press.
- Calomiris, C. W. (1997). The IMF's Imprudent Role as Lender of Last Resort. *Cato Journal*, 17(3), 275-294.
- Capraro, S. y Perrotini, I. (2013). Revisiting Latin America's Debt Crisis: Some Lessons for the Periphery of the Eurozone. *Cambridge Journal of Economics*, 37(3), 627-651.
- CEPAL (2020). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Chodor, T. (2014). *Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America: Breaking Up with TINA?* Berlín, Alemania: Springer.
- Chwieroth, J. M. (2014). Controlling Capital: The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from within International Organisations. *New Political Economy*, 19(3), 445-469.
- Deacon, B. y Hulse, M. (1997). The Making of Post-Communist Social Policy: The Role of International Agencies. *Journal of Social Policy*, 26(1), 43-62.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2000). *Streamlining Structural Conditionality in Fund-Supported Programs, Interim Guidance Note*. Washington, D. C., Estados Unidos: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2019). *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. Washington, D. C., Estados Unidos: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020a). *Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*. Washington, D. C., Estados Unidos: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020b). *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. Washington, D. C., Estados Unidos: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2021a). *Construir un futuro mejor. Informe Anual del FMI*.

- Washington, D. C, Estados Unidos: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2021b). *Fiscal Monitor: A Fair Shot*. Washington, D. C, Estados Unidos: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2021c). *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances*. Washington, D. C, Estados Unidos: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2022). *Fiscal Monitor: Fiscal Policy from Pandemic to War*. Washington, D. C, Estados Unidos: FMI.
- Forster, T.; Kentikelenis, A. E.; Reinsberg, B.; Stubbs, T. H. y King, L. P. (2019). How Structural Adjustment Programs Affect Inequality: A Disaggregated Analysis of IMF Conditionality, 1980-2014. *Social Science Research*, 80, 83-113.
- Georgieva, K. (2020). A Joint Response for Latin America and the Caribbean to Counter the COVID-19 Crisis. Speech. www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/24/sp062420-a-joint-response-for-latin-america-and-the-caribbean-to-counter-the-covid-19-crisis
- Grabel, I. (2011). Not Your Grandfather's IMF: Global Crisis, 'Productive Incoherence' and Developmental Policy Space. *Cambridge Journal of Economics*, 35(5), 805-830.
- Güven, A. B. (2012). The IMF, the World Bank, and the Global Economic Crisis: Exploring Paradigm Continuity. *Development and Change*, 43(4), 869-898.
- Güven, A. B. (2018). Whither the Post-Washington Consensus? International Financial Institutions and Development Policy Before and After the Crisis. *Review of International Political Economy*, 25(3), 392-417.
- Halliday, T. C. y Carruthers, B. G. (2007). The recursivity of law: Global norm making and national lawmaking in the globalization of corporate insolvency regimes. *American Journal of Sociology*, 112(4), 1135-1202.
- Hibben, M. (2016). *Poor States, Power and the Politics of IMF Reform: Drivers of Change in the Post-Washington Consensus*. Berlín, Alemania: Springer.
- Hutchison, M. M. y Noy, I. (2003). Macroeconomic Effects of IMF-Sponsored Programs in Latin America: Output Costs, Program Recidivism and the Vicious Cycle of Failed Stabilizations. *Journal of International Money and Finance*, 22(7), 991-1014.
- ITUC. (2019). Adequacy and Sustainability of Pensions in the Context of Demographic Ageing. *International Trade Union Confederation*. <https://www.ituc-csi.org/Pension-systems-adequacy-sustainability?lang=en>
- Kentikelenis, A. E. y Babb, S. (2019). The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change. *American Journal of Sociology*, 124(6), 1720-1762.
- Kentikelenis, A. E.; Stubbs, T. y Reinsberg, B. (2022). The IMF and the Road to a Green and Inclusive Recovery after Covid-19. *Cambridge Centre for Business Research (CBR). Special Report*. <https://doi.org/10.17863/CAM.86038>
- Kentikelenis, A. y Stubbs, T. (2022). Austerity Redux: The Post-Pandemic Wave of Budget Cuts and the Future of Global Public Health. *Global Policy*, 13(1), 5-17.
- Kentikelenis, A. y Stubbs, T. (2023). *A Thousand Cuts: Social Protection in the Age of Austerity*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Kentikelenis, A.; Stubbs, T. y King, L. (2016). IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014. *Review of International Political Economy*, 23(4), 543-582.
- Metinsoy, S. (2021). A Keynesian Revolution or Austerity? The IMF and the COVID-19 Crisis. *Global Perspectives*, 2(1), 24185.
- Nemiña, P. y Larralde, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *América Latina en la historia económica*, 1, 275-313.
- Nemiña, P. y Ricci, G. (2022). El FMI en América Latina ante el estallido de la pandemia COVID-19. En E. Vivares (Coord), *Desafíos y dilemas de financiar el desarrollo en Sudamérica* (pp. 143-182). Buenos Aires, Argentina: Teseco.
- Nemiña, P.; Gullias, T. y Rudistein, F. (2021). FMI y política social desde el prisma argentino. *Derechos en Acción*, 18(18), 405-434.
- Obstfeld, M. (2009). *Lenders of Last Resort in a Globalized World*. Berkley, Estados Unidos:

University of California.

Ocampo, J. A. (2011). ¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global? *Ensayos Económicos*, 61(62), 7-33.

Ortiz, I. y Cummins, M. (2019). *Austerity: The New Normal - A Renewed Washington Consensus 2010-24*. Nueva York, Estados Unidos: Initiative for Policy Dialogue.

Ortiz, I. y Cummins, M. (2021). *Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways*. Nueva York, Estados Unidos: Initiative for Policy Dialogue.

Pop-Eleches, G. (2009). Public Goods or Political Pandering: Evidence from IMF Programs in Latin America and Eastern Europe. *International Studies Quarterly*, 53(3), 787-816.

Reinsberg, B.; Kentikelenis, A.; Stubbs, T. y King, L. (2019). The World System and the Hollowing out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries. *American Journal of Sociology*, 124(4), 1222-1257.

Rickard, S. J. y Caraway, T. L. (2019). International Demands for Austerity: Examining the Impact of the IMF on the Public Sector. *The Review of International Organizations*, 14(1), 35-57.

Rincón, C. E. y González, L. M. (2003). ¿Fallaron los alumnos o falló el maestro?: Una crónica de América Latina en el más reciente curso del FMI. *Revista Opera*, 3, 267-288.

Stampini, M. y Tornarolli, L. (2012). The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? *IZA Policy Paper*, 49.

Stampini, M.; Robles, M.; Sáenz, M.; Ibararán, P. y Medellín, N. (2016). Poverty, Vulnerability, and the Middle Class in Latin America. *Latin American Economic Review*, 25(1), 1-44.

Stiglitz, J. (2004). The Post Washington Consensus. *The Initiative for Policy Dialogue*, 1-15.

Stubbs, T. y Kentikelenis, A. (2018). Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: The IMF and Health Systems of Low-Income Countries. *Critical Public Health*, 28(2), 132-139.

Stuckler, D. y Basu, S. (2009). The International Monetary Fund's Effects on Global Health: Before and After the 2008 Financial Crisis. *International Journal of Health Services*, 39(4), 771-781.

Tamale, N. (2021). *Adding Fuel to Fire: How IMF Demands for Austerity Will Drive Up Inequality Worldwide*. Boston, Estados Unidos: Oxfam.

Ugarteche, O. (2020). *Historia crítica del FMI*. México, D. F., México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Van der Hoeven, R. (2010). *Labour Markets Trends, Financial Globalization and the Current Crisis in Developing Countries*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas-UNDESA Working Paper No. 99.

Vásquez, I. (1996). The Brady Plan and Market-Based Solutions to Debt Crises. *Cato Journal*, 16(2), 233-243.

Weaver, C. (2008). *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.

Recibido: 11/04/23. Aceptado: 20/03/24.

Agata Breczko, "El Fondo Monetario Internacional y América Latina: las relaciones tras la pandemia de COVID-19". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 28, número 47, enero-junio 2024, pp. 25-48.